



CONSOLIDATION DES COMPTES ET REFORME COMPTABLE DANS LES COMMUNES / CONSOLIDATION AND ACCOUNTING REFORM IN FRENCH LOCAL GOVERNMENTS

François Meyssonier, Frédéric Pourtier

► To cite this version:

François Meyssonier, Frédéric Pourtier. CONSOLIDATION DES COMPTES ET REFORME COMPTABLE DANS LES COMMUNES / CONSOLIDATION AND ACCOUNTING REFORM IN FRENCH LOCAL GOVERNMENTS. Modèles d'organisation et modèles comptables, May 1995, France. pp.cd-rom. hal-00818587

HAL Id: hal-00818587

<https://hal.science/hal-00818587>

Submitted on 19 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSOLIDATION DES COMPTES ET REFORME COMPTABLE DANS LES COMMUNES

*CONSOLIDATION AND ACCOUNTING REFORM
IN FRENCH LOCAL GOVERNMENTS*

par
François Meyssonier

IAE de Strasbourg

et
Frédéric Pourtier

Université Bordeaux I

Mots Clés :

consolidation, réforme comptable, collectivités locales, comptabilité publique

Key Words :

consolidation, accounting reform, local governments, public accounting

Résumé :

La réforme de la comptabilité publique des communes est présentée dans la première partie. On en décrit les deux volets : la nouvelle consolidation des comptes mise en place par la loi ATR (dite loi Joxe) et la modification de la comptabilité publique communale découlant de la M 14. Les conditions du changement de la modélisation comptable sont ensuite analysées à l'aide du modèle de contingence du professeur Lüder.

Dans une deuxième partie, après avoir rappelé l'importance de l'information comptable dans le cadre de la théorie de l'agence, on étudie les innovations apportées par la loi ATR et la M14 au regard des besoins des acteurs.

Abstract :

The public accounting of local governments reform is presented in the first part. Its two aspects are described : the new consolidation installed by ATR law (named Joxe law) and the modification of local governments public accounting following M14.

In a second part, after quoting the accounting information importance in the agency theory framework, innovations introduced by ATR law and M14 are studied referring to the acting agents' need.

CONSOLIDATION DES COMPTES ET REFORME COMPTABLE DANS LES COMMUNES

par
François Meyssonier

IAE de Strasbourg

et
Frédéric Pourtier

Université Bordeaux I

Introduction

La comptabilité est la technique de représentation de l'entreprise et de son activité, soubassement de tout le système d'information de gestion qui va de l'analyse des coûts à la finance d'entreprise. C'est donc une modélisation de la réalité et un langage. Mais c'est aussi une pratique sociale, instrument de pouvoir et d'action dans les organisations et dans la société, en relation dialectique avec l'environnement ¹.

Il est donc particulièrement important de comprendre pourquoi et comment on est amené à changer de modélisation comptable. Les connaissances accumulées sur l'évolution de la comptabilité sont particulièrement précieuses de ce point de vue pour mettre en évidence la façon dont considérations techniques et sociales s'entremêlent ².

La réforme actuellement en cours de la comptabilité publique des communes en France constitue un champ d'investigation tout à fait actuel car les changements comptables et budgétaires décidés sont encore en phase de mise en place et la transition prendra plusieurs années (entre élaboration de la réforme, formation des personnels et mise en oeuvre effective).

Dans une première partie on décrira les deux volets de la réforme (la nouvelle consolidation des comptes mise en place par la loi Joxe et la modification de la comptabilité publique communale découlant de la M 14) puis on discutera les conditions

(1) comme l'indique ZEFF "La comptabilité est maintenant et de façon nette un élément qui façonne l'environnement économique, social et politique. La comptabilité ne peut plus être vue comme une activité isolée et technocratique."

(2) On pourrait ainsi étudier l'alignement progressif des normes comptables internationales sur le modèle anglo-saxon (pour faire la part de ce qui est dû à la supériorité technique de ce cadre conceptuel comptable et de ce qui est dû au poids économique des grandes entreprises américaines), les conditions de mise en place du nouveau plan comptable général en France ou les réformes comptables dans les pays de l'est de l'Europe...

du changement de la modélisation comptable des communes par référence au modèle de contingence du professeur Lüder.

Dans une deuxième partie, après avoir rappelé comment on peut comprendre les systèmes comptables dans le cadre de la théorie de l'agence, on étudiera les innovations les plus importantes de la loi ATR et de la M14.

I. Emergence du nouveau cadre comptable communal

Avant de discuter du contenu et de l'utilité des éléments comptables de la réforme, il est intéressant de rappeler les points clés de la consolidation des comptes et de la nouvelle réglementation M14 (§1) et de souligner le contexte dans lequel elles ont émergé (§2). Ce dernier point sera abordé au travers du filtre proposé par le modèle de contingence de Klaus LUDER.

I.1 Cheminement et nature du changement de modélisation comptable

La loi sur l'Administration Territoriale de la République (dite aussi loi Joxe) du 6 Février 1992 ³ impose une plus grande transparence sur les rapports entre la commune et tous les satellites qui gravitent autour (SEM, associations, organismes para-communaux, entités bénéficiant de garanties de la mairie, etc...). Elle prévoit un régime d'autorisation de programme et de crédits de paiement pour les dépenses d'investissement (dépassant le cadre annuel) et la tenue d'une comptabilité d'engagement.

Dans son article 13, elle présente une liste de 6 documents maintenant rendus obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants :

- 1) des données synthétiques sur la situation financière de la commune ;
- 2) la liste des concours attribués par la commune aux associations, sous forme de prestation en nature ou en subvention ;
- 3) la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune ;
- 4) des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune ;
- 5) le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part de capital, ou au bénéfice desquels la commune a

(3) dont les décrets d'application n'étaient pas encore sortis au début de l'année 1995.

garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 F ou représentant plus de 50% du budget de l'organisme ;

6) un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune et l'échéancier de leur amortissement.

Le terme de consolidation n'est employé qu'à propos d'un des documents demandés et ne concerne que le noyau dur du "groupe communal" : budget principal et budgets annexes.

La "consolidation" dans la loi du 6 février 1992 doit être entendue comme un objectif politique et non comme le recours à une technique comptable. On a affaire à une simple consolidation des risques plus qu'à une lourde consolidation des comptes qui nécessiterait une agrégation des flux (au travers des comptes administratifs et des comptes de résultat) et des stocks (au travers des comptes de gestion et bilans) pour tous les organismes relevant du groupe communal.

La réforme comptable adoptée définitivement en deuxième lecture en juin 1994 par le Sénat change quant à elle le cadre comptable communal et remplace la M12 par les nouvelles dispositions de la M14. Les modifications portent sur la présentation du budget et la nomenclature comptable, l'obligation d'amortir certains biens et de constituer certaines provisions, sur divers autres points ... mais pas sur les règles d'équilibre budgétaire, ni sur la séparation entre ordonnateur et comptable public.

Cette réforme comptable (passage de la M12 à la M14) s'est développée avec de nombreuses phases de concertation et, initiée par un gouvernement de gauche, a été présentée au parlement par un gouvernement de droite sans que des clivages politiques importants soient apparus sur le texte.

Le processus de modernisation du cadre comptable a été déclenché par la mise en place d'un comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales comprenant 14 membres représentant l'administration, les collectivités territoriales, les fonctionnaires territoriaux et les comptables. Ce comité, constitué le 5 juin 1990, a travaillé jusqu'au 18 décembre 1991 et fait des propositions.

Ensuite du 28 février au 15 avril 1992 le sénateur Jean Clouet a élaboré des propositions pour le Sénat (qui a été la chambre privilégiée sur cette réforme car étant par nature l'émanation des collectivités locales). Il remet un rapport d'information sur la question à la commission des finances du sénat.

En mai 1992, la parution des résultats des simulations sur l'application de la réforme, réalisées à l'initiative de la direction de la comptabilité publique du ministère du budget

sur 274 collectivités et établissements publics locaux, montra qu'en moyenne l'amortissement et les provisions représenteraient moins de 16% de l'autofinancement actuel, jusqu'à 20 à 30% dans certaines villes.

Suite à ces premières mises en oeuvre, le comité des finances locales se réunit et Jean-Pierre Fourcade son président saisit l'occasion pour critiquer nettement le passage du classement par fonction au classement par nature : *"La priorité au classement des charges et produits par nature n'est pas politiquement acceptable car elle ne permettrait pas aux élus de se prononcer sur les grandes orientations budgétaires par fonction"*.

En décembre 1992, le projet de loi est déposé au Sénat par Martin Malvy, ministre du budget. A la suite des critiques des sénateurs, il prévoit le libre choix des communes pour le vote du budget par fonction ou par nature.

Le texte est voté en première lecture par le Sénat en avril 1993 sur proposition de Nicolas Sarkozy, nouveau ministre du budget. Voté avec quelques aménagements à l'Assemblée, il est définitivement adopté au Sénat en deuxième lecture le 13 juin 1994.

La comptabilité publique communale encore en usage dans les villes (M12) avait été conçue comme liée au plan comptable de 1957. Sur le terrain des principes on avait essayé de ménager une certaine cohérence et homogénéité mais dans la pratique on s'était adapté aux besoins divers des utilisateurs. Ainsi la caractérisation précise de sa nature est assez difficile car c'est un véritable "Janus à double visage".

Les dispositions théorico-légales permettaient de faire jouer à la M12 le rôle d'une comptabilité en partie simple chez l'ordonnateur et en partie double chez le comptable. On avait ouvert la possibilité de tenir une comptabilité des stocks, de passer des amortissements et provisions, d'utiliser le cadre de la M12 pour tenir une comptabilité analytique.

Pourtant dans la pratique ces dispositions facultatives (et largement symboliques) n'ont pas été utilisées. On n'a pas établi de véritable bilan de l'entité communale. On n'a quasiment jamais activé les comptes d'amortissements, provisions, de stocks. Les comparaisons statistiques des éléments budgétaires et financiers des différentes communes ont été négligées car considérées souvent comme peu fiables. On a très peu utilisé la ventilation par destination des dépenses dans une optique de contrôle de gestion. La comptabilité publique a été perçue en pratique par les principaux utilisateurs essentiellement comme une comptabilité de caisse.

La nouvelle comptabilité M14 essaie d'éviter de pratiquer ce "grand écart" en resserrant les obligations et en faisant évoluer certaines règles. Les éléments essentiels de la réforme sont les suivants :

- mise en place d'un nouveau plan de comptes reprenant largement l'architecture du PCG 82 ;
- présentation budgétaire par nature dans les communes de moins de 3 500 habitants, par nature et par fonction dans les plus grandes communes ;
- rattachement des charges et produits à l'exercice (et dépassement des substituts bâtarde du type "journée complémentaire") ;
- pratique obligatoire de l'amortissement pour certains types de biens renouvelables ;
- constitution progressive de provisions réglementées qui seront obligatoires pour les garanties données et pour tout emprunt à remboursement différé.

L'ensemble de ces éléments fait que la vision budgétaire évolue, passant d'une approche dépenses-recettes à une approche charges-produits plus utile en termes de gestion.

Pourquoi ces changements dans la comptabilité publique des villes ?

I.2 Causes de la réforme et modèle de Lüder

La réforme comptable consiste donc en deux volets distincts mais qui se complètent : une mesure ponctuelle prise dans l'urgence (la consolidation des comptes communaux de la loi ATR) et un changement global programmé depuis longtemps (la nouvelle comptabilité M14).

Avec ces mesures le cadre comptable des communes est largement amendé. Il semble que plusieurs motivations aient joué un rôle important dans la réforme :

- 1) la nécessaire prévention des dysfonctionnements révélés par la crise financière aiguë de plusieurs communes ;
- 2) la volonté de maintenir les grands équilibres macro-économiques qui pourraient être mis à mal par la dérive globale de la fiscalité et de l'endettement des collectivités locales ;
- 3) le calendrier institutionnel qui imposait l'alignement des comptabilités publiques sur le PCG adopté pour les entreprises en 1982.

Il est clair que la multiplication des scandales financiers dans les communes à la fin des années quatre-vingts et au début des années quatre-vingt dix a joué un grand rôle. On doit toutefois distinguer les étapes historiques : aux cas clairs de malversation et prévarication patentées (comme à Angoulême ou à Nice) ont succédé les erreurs ou incompétences de gestion (souvent liées aux garanties imprudentes données par les communes pour des opérations économiques ou à des clubs sportifs et des associations à fonctionnement

douteux) qui sont apparues en très grand nombre à la fin des années quatre-vingt puis la mise en évidence des accommodements répréhensibles entre élus et partenaires économiques (où financement des activités politiques et enrichissement personnel illicite se côtoient dans l'illégalité) dont la généralisation devenue patente est maintenant nettement sanctionnée par l'appareil judiciaire.

La loi Joxe de 1992 visait clairement à éviter les dérives correspondant aux dysfonctionnements provoqués par une mauvaise gestion alors que les cas de gestion frauduleuse relèvent plutôt du fonctionnement des cours régionales des comptes et des tribunaux ordinaires.

Le poids accru des collectivités locales dans l'activité économique depuis les lois de décentralisation a imposé aussi une modernisation du cadre comptable. Comme le rappelait le ministre du budget Nicolas Sarkozy lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée Nationale, les collectivités locales réalisent désormais près des 3/4 de l'investissement public, pour un montant des 174 milliards de francs en 1992, représentant 12,5% de la Formation Brute de Capital Fixe de l'ensemble de la nation.

Un certain nombre de dépenses se sont déplacées de l'Etat vers les communes, départements et régions. Et alors que l'Etat maîtrise relativement l'évolution de sa fiscalité propre, il a beaucoup de mal à éviter un emballement de la pression fiscale et de l'endettement des collectivités locales.

Une meilleure adéquation de la comptabilité publique à cette nouvelle situation visait à mettre plus clairement en lumière les dérives financières possibles au niveau des communes.

Par ailleurs la comptabilité publique devait s'ajuster aux principes généraux du nouveau Plan Comptable Général adopté pour les entreprises en 1982 : il était normal qu'à la modernisation du cadre comptable des entreprises succède la modernisation de la comptabilité communale. L'alignement des diverses comptabilités (qu'elles soient privées ou publiques) sur un même cadre conceptuel au niveau national a par ailleurs été facilité par la prégnance du modèle de l'entreprise privée au cours des années quatre-vingts.

Cette réforme s'inscrit dans l'harmonisation progressive des différentes comptabilités publiques avec le PCG, adopté pour les entreprises en 1982 : la réforme comptable par alignement sur le nouveau PCG a déjà concerné les hôpitaux en 1988, les organismes HLM en 1989, les services industriels et commerciaux en 1990, les services d'eau et d'assainissement en 1992.

On peut noter que la modernisation de la comptabilité publique se fait par référence à la comptabilité privée nationale mais jamais par référence directe aux comptabilités

publiques des autres pays : pas une seule fois à l'occasion du débat autour de la M14 la comparaison avec les comptabilités des communes étrangères n'a été évoquée! Si les comptabilités publiques des différents pays ont des évolutions qui tendent à les rapprocher petit à petit ⁴ c'est de façon indirecte, par convergence avec leurs propres comptabilités privées qui, elles, sont soumises aux pressions unificatrices et homogénéisatrices des marchés financiers.

Certains auteurs⁵ se sont penchés sur le processus de transition entre systèmes comptables dans les organisations publiques. L'apparition de réformes et d'innovations en matière de comptabilité publique peut se comprendre par référence au modèle de contingence élaboré à ce propos par le professeur Klaus LUDER de l'université de Speyer (Allemagne).

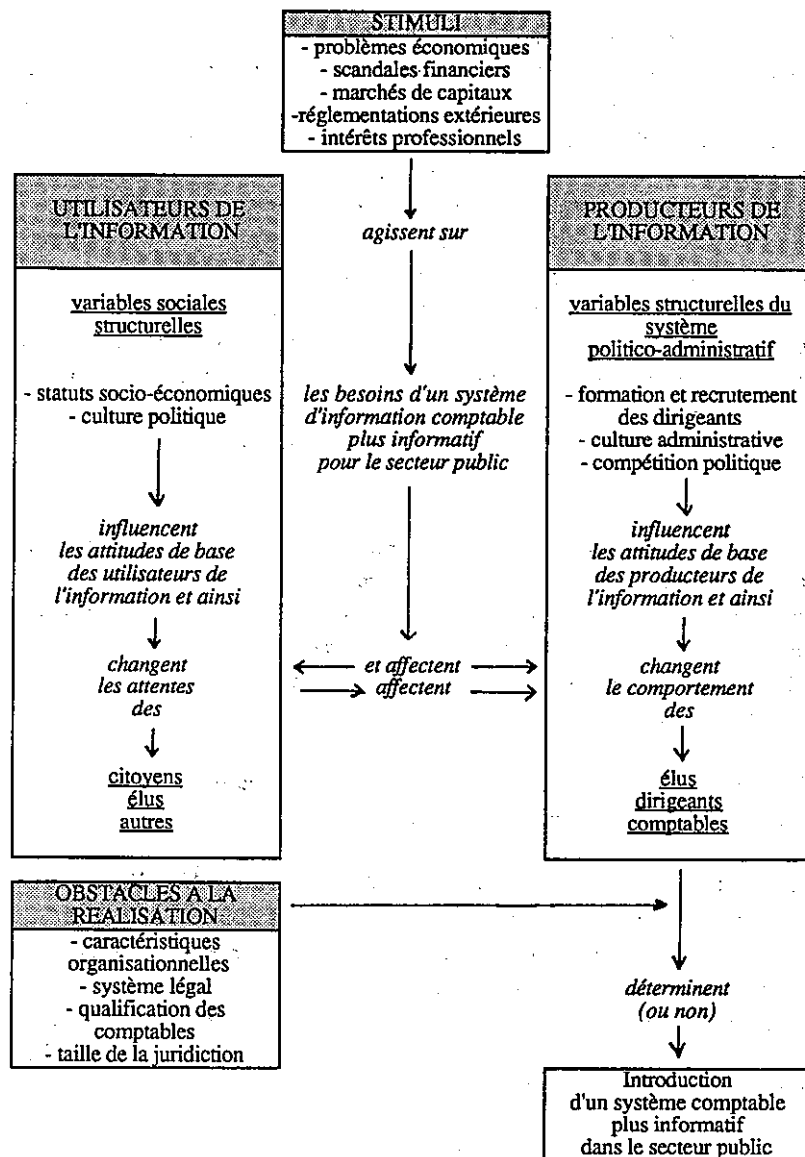
Klaus LUDER construit un modèle avec deux acteurs principaux : les utilisateurs de l'information (citoyens, élus, etc... qui en fonction de l'évolution de leurs caractéristiques socio-économico-culturelles peuvent avoir des demandes nouvelles) et les producteurs de l'information (gestionnaires, comptables, etc... qui en fonction de l'évolution de leurs propres caractéristiques socio-professionnelles peuvent avoir des comportements différents). Il fait également intervenir des stimuli ou catalyseurs en amont (scandales financiers, problèmes économiques, etc...) et des éléments conservateurs ou freins en aval (pesanteurs organisationnelles et juridiques, etc...).

Les stimuli agissent sur les utilisateurs et les producteurs d'information. Les utilisateurs d'informations expriment de nouveaux besoins (pour des raisons internes et en réponse aux stimuli). Les producteurs d'information modifient leur comportement (à la suite des demandes de leurs "clients", des stimuli et pour des raisons internes). Si les éléments stabilisateurs peuvent être surmontés, alors les innovations ou les réformes en matière de comptabilité publique verront le jour.

Une version simplifiée du modèle de LUDER est retracée dans le tableau suivant.

(4) des réformes comptables étant intervenues ou étant en cours en Espagne, Grande-Bretagne, Italie, Belgique, Suisse...pour ne citer que les pays européens.

(5) LUDER K : "A contingency model of governmental accounting innovations in the political-administrative environment", in *Research In Governmental and Non-profit Accounting* (collectif sous la direction de Chan et Patton), Vol 7, (1992) et "The contingency model reconsidered : experiences from Italy, Japan and Spain", in *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting* (collectif sous la direction de Buschor et Schedler), 1994 ; CHAN J : "Accounting and financial management reform in the United States government : an application of professor Luder's contingency model", *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, (1994).



d'après Lüder : "A contingency model of governmental accounting innovations in the political-administrative environment", RIGNA, vol 7, 1992.

Bien entendu ce modèle est très général et de nature probabiliste. Il ne dit rien sur la façon dont concrètement les choses se passent. En ce sens c'est plus une boîte à outils et un cadre de référence général pour un programme de recherche qu'une modélisation directement testable. Il semble bien correspondre à plusieurs caractéristiques de l'émergence de la réforme comptable des communes :

- les scandales financiers dans les communes jouent le rôle de stimuli ;
- les utilisateurs d'information (Etat, élus et citoyens) cherchent des outils pour mieux maîtriser l'évolution des dépenses des communes ;
- les producteurs d'information sont ouverts à une modernisation du cadre comptable (les fonctionnaires par alignement culturel sur le modèle des entreprises, les expert-comptables pour s'ouvrir un nouveau marché dans un contexte économique difficile pour eux) ;
- les barrières à l'innovation sont affaiblies par la mise à l'agenda de l'alignement des comptabilités publiques sur le PCG.

Le modèle de LUDER peut constituer un cadre de réflexion satisfaisant pour comprendre l'émergence (ou non) d'un changement de modélisation comptable en matière de comptabilité publique. Il apparaît plus complet que des modèles du type "motivations-éléments catalyseurs-éléments facilitateurs-changement" comme celui que INNES et MITCHELL développent pour expliquer les innovations dans le champ de la comptabilité de gestion ⁶.

Il faut maintenant voir ce que l'on peut penser du contenu même des innovations comptables introduites par les deux volets de la réforme.

II. Innovations comptables et attentes des acteurs

Le cheminement et l'évolution des procédures comptables s'inscrivent dans un système où sont en confrontation des acteurs aux intérêts opposés. Pour retracer les étapes de la réforme et surtout expliquer son contenu, on peut, dans un premier temps et très globalement, replacer le rôle des informations comptables dans le paradigme de la théorie des mandats ⁷ (§1). Puis on discutera les points clés des innovations comptables introduites par la loi ATR (§2) et la M14 (§3).

(6) J. INNES et F. MITCHELL : "The processus of change in management accounting : some field study evidence", *Management Accounting Research*, (1990).

(7) Sans autre but que de positionner quelques idées simples. Ces remarques nécessiteraient un complément empirique hors de propos ici.

II.1 Théorie de l'agence et information comptable dans les communes

Un des traits attribués aux informations comptables est la place privilégiée qu'elles occupent dans la résolution des problèmes de relation d'agence⁸ ou de mandat⁹, ceux-ci existant dès lors qu'il y a séparation entre les inspireurs (dont la légitimité provient des droits de propriété dans le cas des entreprises privées ou de la souveraineté démocratique dans le cas des collectivités publiques) et les metteurs en oeuvre¹⁰.

La séparation des rôles d'assomption du risque et de direction entraîne classiquement des divergences d'intérêts entre "propriétaires de l'organisation" (les actionnaires dans le cas des sociétés, les administrés dans le cas des communes) et dirigeants (directeurs d'entreprises ou élus de communes).

Toute démarche du mandaté qui viserait à augmenter ses dépenses payées par l'organisation (entreprise ou commune), promouvoir son image personnelle ou à s'écarter de façon importante de la vocation première, se ferait logiquement par prélèvements sur les ressources financières, et donc au détriment de ce qui pourrait être reversé aux "propriétaires" (actionnaires ou administrés).

Par ailleurs, la position du dirigeant dans l'organisation lui confère un avantage certain en terme d'information sur l'organisation : disposant d'une place privilégiée, il peut abuser de cette asymétrie informationnelle¹¹. A l'inverse, les informations comptables¹² et financières permettent de réduire l'asymétrie informationnelle entre acteurs et limitent d'autant les possibilités ou velléités opportunistes.

(8) Selon G. CHARREAU, *La théorie positive de l'agence*, In *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, Economica, (1987), pp. 48-49, le rôle de la théorie de l'agence est comparable à celui de la théorie Darwinienne : elle constitue plus un référentiel de recherche (paradigme ?) où peuvent se mettre en place des théories testables, qu'une théorie testable en soi.

(9) Pour une synthèse, voir : B. JACQUILLAT, M. LEVASSEUR, Signaux, mandats et gestion financière : une synthèse de la littérature, *Finance*, vol.5, n°1, (Avril 1984), pp. 5-83. R. COBBAUT, *Théorie financière*, Economica, (1987), pp.379-401. G. CHARREAU, *Ibid.* ; CHARREAU G., "Théorie financière et stratégie financière", *Revue Française de Gestion*, (Janvier-février 1993), pp.46-63.

(10) C'est le fait des grandes structures (groupes) où les actionnaires délèguent implicitement le pouvoir de gestion, et donc de décision, à des agents mandatés à cet effet (PDG,...). Cette séparation dans l'entreprise nécessitait une reconsidération de la théorie de la firme, basée sur la théorie des droits de propriétés et des coûts de transaction : R.H. COASE, *The nature of the Firm*, Economica, New Series, IV, 386-405, (1937). A.A. ALCHIAN, H. DEMSETZ, Production, Information Costs and Economic Organisation, *American Economic Review*, vol. 62, n°5, (1972) pp. 777-795. E. FAMA, Agency Problems and the Theory of the Firm, *Journal of Political Economy*, vol. 88, n°2, (1980), pp. 288-307. Sur la théorie des droits de propriété en particulier, voir la synthèse de : A. COURET, *La théorie des droits de propriété*, In *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, Economica, (1987), pp.59-78. Il est intéressant, avec JENSEN et MECKLING (1976) de se demander alors quelles sont les incidences de cette séparation entre "assomption" du risque (par les actionnaires propriétaires) et "contrôle" (par les dirigeants).

(11) Politique de dividende, d'endettement seraient des modes de résolution de ces problèmes dans le cas des sociétés. Voir respectivement M.S. ROSEFF, Growth, Bets and Agency Costs as Determinants of Dividend Payout Ratios, *Journal of Financial Research*, vol.5, (Automne 1982), pp. 249-259. et M.C. JENSEN, W.H. MECKLING (1976), *Ibid.*

(12) Voir : M. LEVASSEUR, Comptabilité et information des actionnaires, *Finance*, vol.3, n°4, (1982), pp. 391-403.

Ceci est très clair si l'on considère les conflits potentiels entre dirigeants et créanciers. La politique d'investissement¹³ des dirigeants est déterminante à cet effet : elle conditionne largement le risque futur de l'organisation et donc le risque des créanciers, liés à l'émission de nouvelles dettes par exemple¹⁴. L'absence d'information sur les engagements des communes, pour les banquiers notamment, a été largement soulignée et explique la nécessité des "innovations" comptables issues de la réforme.

Les grandes lignes de la théorie des mandats trouvent un écho remarquable dans le contexte des collectivités locales¹⁵ : la relation de mandat existe bien entre "administrés" et "élus". La séparation entre "propriété" et décision est réelle : la propriété est ici assimilable au bien public et la décision à l'ensemble des actes politiques. L'assomption du risque est alors entièrement supportée par les administrés.

Deux points sont toutefois légèrement différents :

- les dépenses d'argent public visant à promouvoir une image personnelle sont particulièrement exacerbées dans le jeu politique des élus et les tentations de dépasser la stricte vocation de la collectivité locale sont non négligeables ;

- l'horizon de ces mêmes élus est différent de celui des dirigeants d'entreprises : sans parler des actions qui tombent sous le coup de la loi, leur politique n'est guère sanctionnée qu'une fois tous les 6 ans par l'arbitrage des administrés.

Par ailleurs, les citoyens-mandants présentent une mobilité réduite et restent donc, à l'inverse des actionnaires qui ont le loisir de changer de société (surtout si elle est cotée), plus ou moins captifs. L'inertie importante qui existe donc quant à la sanction des politiques est un critère très fort pour solliciter une information comptable adaptée et des contraintes plus tangibles. En ce sens, les dispositions consacrant les règles de comptabilité des communes et celles du reporting "consolidé" (ou partiellement agrégé) s'inscrivent pleinement dans un objectif de résolution des problèmes d'agence.

II.2 Discussion de la pertinence de la loi ATR

(13) La politique de dividende peut aussi aller à l'encontre de l'intérêt des créanciers dès lors que ceux-ci ont fondé leurs décisions sur un niveau initial de distribution du dividende. Sur ces problèmes, voir : M.C. JENSEN, W.H. MECKLING (1976), *Ibid.* ; S. MYERS, Determinants of Corporate Borrowing, *Journal of Financial Economics*, vol.5, (1977), pp.147-175. ; A. KALAY, Stockholder-Boundholder Conflict and Dividend Constraints, *Journal of Financial Economics*, vol.10, n°2, (1982), pp. 211-233.

(14) Dans cette logique, la résolution des conflits passe, entre autres par la négociation des contrats obligataires, en basant les contraintes sur des indicateurs comptables et financiers. Voir par exemple : M.C. JENSEN, W.H. MECKLING (1976), *Ibid.* ; S. MYERS, (1977), *Ibid.* ; C.W. SMITH, J.B. WARNER, On Financial Contracting : An Analysis of Bond Covenants, *Journal of Financial Economics*, vol.7, (1979), pp. 117-161 ; R. STULZ, H. JOHNSON, An Analysis of Secured Debt, *Journal of Financial Economics*, vol.14, n°4, (1985), pp. 501-521.

(15) voir pour une première approche de cette question F. MEYSSONNIER : "Théorie des organisations et contrôle de gestion : le cas des collectivités locales", actes du congrès de l'AFC de 1990 (St Maur).

Deux grandes catégories socio-économiques se sont largement manifestées dans le débat et auprès de l'Etat à propos de la modification de la comptabilité publique des communes : d'abord bien entendu les élus¹⁶ et les fonctionnaires territoriaux mais aussi les experts-comptables.

Les experts-comptables ont constitué un groupe de travail auprès de l'Ordre. Ils ont sorti plusieurs livres blancs, tenus de nombreuses manifestations publiques et écrit dans la Revue Française de Comptabilité une grande quantité d'articles sur la réforme comptable et la consolidation des comptes.

Ils ont développé le point de vue suivant lequel : *"La consolidation des comptes ne se restreint pas aux seules fins d'information financière et de transparence recherchées par la loi. Elle s'identifie à un outil de gestion à part entière et devient dès lors l'un des instruments de modernisation de la gestion des services communaux."*¹⁷

Mais ils se sont attirés des critiques dans les revues professionnelles du milieu des collectivités locales sous deux aspects. On leur a répondu que parler de consolidation en évoquant les obligations nées de la loi du 6 Février 1992 était abusif et que leur démarche était très intéressée. Ainsi, selon MARZIAL¹⁸ : *"Le marché des experts, commissaires aux comptes, auditeurs fourmille de bonnes volontés désireuses de rendre un service onéreux et d'investir un marché que l'on suppose en devenir. La plus grande circonspection est de mise car si les compétences en matière de techniques de comptabilité privée sont légion, très rares sont celles qui bénéficient d'une réelle connaissance du secteur public."*

De fait la consolidation des comptes locaux présente des différences manifestes avec la consolidation des entreprises privées et recèle des difficultés non négligeables. La connaissance des pratiques de consolidation¹⁹ est encore limitée et on doit se poser la question de sa pertinence dans le cas des collectivités locales.

L'avènement des documents consolidés a été, tant pour les groupes que pour les communes, considéré a priori comme bénéfique²⁰ pour l'appréciation des résultats, la

(16) Si l'on en croit l'enquête publiée dans la Revue Française de Comptabilité, le % de satisfaits de ces réformes est important ...

(17) DE KERVILLER dans le numéro de Février 1993 de la Revue Française de Comptabilité.

(18) MARZIALS : "La consolidation des comptes locaux : dissiper les malentendus", *La Gazette des Communes*, (23 Août 1993).

(19) Rappelons que la consolidation reste une procédure récente dans les textes français puisque concrètement consacrée depuis 1986, les pratiques se sont vaguement homogénéisées vers 1988-1989 comme le montre les travaux de BETRIOU et VIGNOLLES (1988). Mais les pratiques françaises des groupes en la matière restent disparates et ont été l'objet de peu d'études théoriques et empiriques à ce jour.

(20) C'est une longue tradition de littérature comptable, à la base anglo-saxonne, puis française au travers des textes légaux, qui attribue à la consolidation des comptes des vertus très diverses: meilleure prévision des résultats de la société mère, voire de ses filiales, permettre une plus juste appréciation du poids économique de l'ensemble consolidé, faciliter une évaluation de l'endettement réel du groupe (CHEVALIER et VIGNERON (1984), PEYRELEVADE (1985).

prévision et la mesure plus pertinente de l'endettement. Ce dernier argument reste très présent dans les préoccupations des acteurs : évaluer les engagements des communes était jusqu'à présent une difficulté majeure comme le rappelle KLOPFER (1992). La volonté du législateur procède de la détermination à favoriser une meilleure information des tiers pour qui le groupe reste une organisation difficilement appréhendable et évaluable. Cependant il faut rappeler que déjà dans le cas des groupes nombre de problèmes restent en suspens qui trouveront un écho exacerbé dans le cas des communes :

- la grande flexibilité dont disposent les entreprises pour établir leurs comptes multiplie les options possibles et rend très délicate la comparaison dans l'espace de publications consolidées, tant au sein d'un même pays, qu'au sein de la communauté européenne ²¹. Ainsi, même dans une consolidation qui est essentiellement circonscrite aux résultats, les travers inhérents aux comptes consolidés classiques risquent d'apparaître.

- par ailleurs, comme l'a souligné POURTIER (1994) la flexibilité purement comptable de ce type d'information est exacerbée par un problème de fond, celui du périmètre et du choix des méthodes d'intégration²². Si l'application aux communes nécessite quelques aménagements quant à la prise en compte des liens entre entités et s'il est possible, comme le rappellent PAVARD et CHARPENTIER (1993), de lister les types de satellites et d'identifier les liens qui les intègrent dans le "groupe communal", ceci restera toujours beaucoup plus approximatif dans les communes que dans les entreprises. Difficile à rendre systématiquement opératoire au regard des seuils utilisables, d'une homogénéité discutable, car agrégeant des satellites très divers, la consolidation stricte pêche encore par la grande mouvance des périmètres ²³. Enfin, émanation des problèmes liés au périmètre, ceux liés aux méthodes de consolidation n'en sont que des cas particuliers²⁴.

C'est pourquoi, contrairement à la nécessité affirmée d'une consolidation classique (à quelques aménagements près) nous pensons, sur la base des critères précédents, que les dispositions prises qui restent limitées sont encourageantes et cohérentes avec les objectifs recherchés:

(21) Voir par exemple AZIERES O., SIMMONDS A.(1989). Ces remarques sont soulignées par le travail de EVRAERT et DEGOS (1991).

(22) Les insuffisances des liaisons financières déjà soulignées par DUPUY (1979) dans son approche méthodologique de délimitation des groupes, la restriction des groupes à leur périmètre financier réduit considérablement la validité des informations publiées. Au delà de ce périmètre il est en effet possible d'identifier un périmètre "économique" plus large, à tout le moins différent, comme le rappellent EGLEM et GAZIL (1984), véritable sphère de rayonnement du groupe.

(23) Voir POURTIER (1994).

(24) Rappelons à ce titre que LIVNAT, SHONDI (1986) ont souligné les effets de lissage de mise en équivalence de sociétés financières. POURTIER (1994) montre plus généralement la flexibilité qui en résulte.

- elles n'engagent pas les collectivités locales dans une voie de complication extrême des procédures comptables ;
- elles respectent l'objectif de traduction-mesure des engagements de l'ensemble ;
- logiquement le caractère "flexible" inhérent à la consolidation est limité.

La loi ATR ne définissant pas d'obligation précise de consolidation, l'effet bénéfique de la réforme réside plus dans la présomption de transparence²⁵ induite que dans le degré de précision des informations financières publiées. C'est pourquoi on ne peut qu'approuver alors un texte de loi qui prône non une consolidation totale, mais une démarche de publication d'agrégats significatifs. L'idée d'une consolidation légère²⁶ sous la forme de regroupement ou d'agrégats de valeurs, apparaît une réponse opportune à la complexification de l'organisation et de la gestion des collectivités locales accroissant l'asymétrie informationnelle entre administrés, créanciers, institutions et mandataires (élus).

II.3 Discussion des innovations majeures de la M14

Les principaux problèmes qui ont émergé de la discussion sur la M14 sont plus des problèmes de nature budgétaire que strictement comptable. La discussion s'est focalisée sur la nomenclature des dépenses (par nature ou par fonction) et sur les conséquences en matière de fiscalité de l'obligation d'amortir et de provisionner. Pour le reste, un consensus tacite semble s'être instauré entre les spécialistes de la question qu'un article iconoclaste de Joseph CARLES dans la RFC d'octobre 1994²⁷, fut le seul à secouer.

A l'occasion de l'actualisation de la comptabilité publique par rapport au nouveau PCG, un certain nombre de modifications ont été effectuées. Comme le souligne Philippe LAURENT dans un article de La Gazette des Communes (journal professionnel de référence des fonctionnaires territoriaux et des élus locaux)²⁸ le projet de loi aborde beaucoup plus de questions qu'il n'était nécessaire pour la réforme comptable stricto-sensu. On a pris le prétexte commode de la comptabilité (simple mise aux normes d'un langage qui doit être compréhensible par tous et donc répondre à des principes

(25) Notons à ce titre qu'une des critiques formulées à l'encontre des comptes consolidés classiques tient dans l'élimination des éléments internes issus des opérations réciproques. Voir sur le sujet RICHARD, SIMONS, BAILLY, (1987), POURTIER (1994). Dans le cas des communes, il nous semble indispensable que les flux internes à l'ensemble communal puissent être identifiés dans un souci de transparence de la gestion publique.

(26) Le seul travail qui, à notre connaissance, montre les liens entre consolidation et théorie de l'agence est celui de WHITTRED (1987) dans le cadre de l'émergence des groupes australiens.

(27) CARLES : "La M14, révolution ou adaptation ? ", *Revue Française de Comptabilité*, N°260, (octobre 1994).

(28) LAURENT : "1993 : la réforme comptable et budgétaire ", *La Gazette des Communes*, (1er février 1993).

universellement acceptés) pour régler des questions d'ordre budgétaire. Cette confusion entre ce qui relève du droit budgétaire et ce qui a trait au langage comptable est l'ambiguïté majeure de la réforme.

Ceci se comprend très bien dans le cadre d'analyse du modèle de LUDER : les ajustements demandés par les utilisateurs de l'information comptable et acceptés par les producteurs des comptes et budgets, dans une situation où les problèmes financiers appellent des adaptations des systèmes d'information, se fraient la voie en utilisant l'apparition de la réforme comptable dans l'agenda politico-administratif.

Le premier point de débat est celui de la présentation budgétaire. Doit-elle être instaurée par nature ce qui permet d'effectuer un contrôle de régularité par une vérification comptable des justificatifs et ce qui place la comptabilité publique dans le cadre conceptuel du PCG 82, ou bien doit-elle être donnée par destination, seul moyen de donner sens à la discussion du budget au conseil municipal et d'incarner de façon tangible les choix politiques proposés à la population ?

Dans un premier temps il avait été proposé une nomenclature par nature. Devant les véhémentes protestations des élus, il a été décidé que si les communes de moins de 3500 habitants devaient voter le budget par nature, pour les communes de 3 500 à 10 000 habitants la présentation par nature devait être accompagnée d'une présentation fonctionnelle et que les villes de plus de 10 000 habitants avaient le choix dans la nomenclature votée (l'autre présentation devant également être soumise aux élus).

On fait ainsi une distinction entre les petites communes où les choix politiques n'ont pas besoin d'être trop formalisés comptablement et les communes importantes où cela revêt beaucoup plus d'importance.

Il faut toutefois remarquer que le ministre a précisé oralement dans la discussion au parlement que la comptabilité générale servie par le receveur municipal sera désormais toujours tenue par nature même si le budget est voté par fonctions. Si c'est la meilleure façon de contrôler l'usage des fonds publics cela relativise toutefois la signification du vote par fonction, l'ordonnateur n'étant encadré que sur la présentation par nature. Dans la période actuelle où les "affaires" se multiplient, impliquant un grand nombre d'élus locaux, le contrôle de l'argent public a semblé le plus important.

Le deuxième point en débat fut celui des amortissements et provisions. Une préoccupation centrale dans la mise au point de la réforme fut que l'instauration des amortissements ne provoque pas une hausse de la fiscalité.

Cela peut sembler peu clair à des comptables extérieurs au milieu des collectivités locales : en quoi la prise en compte de charges non décaissées peut-elle imposer à une commune

d'augmenter sa fiscalité pour se procurer de nouvelles recettes (puisque'il n'y a pas de décaissements) ?

C'est qu'en réalité le budget communal se décompose en deux sections : une section de fonctionnement et une section d'investissement et que la section de fonctionnement doit toujours être votée en équilibre, ses excédents nourrissant la section d'investissement.

La mise en place des dotations aux amortissements et provisions ne vient pas s'ajouter aux prélèvements actuels sur la section de fonctionnement mais fixe des normes. Pour éviter que ceci ne se traduise par un bouleversement des équilibres actuels, les amortissements et les provisions ont été limités (à certains types de biens, acquis depuis la mise en place de la réforme, avec un plafond, etc...). Dans ces conditions, la simulation effectuée par les services du trésor a montré que dans quasiment tous les cas la nouvelle règle aboutissait à un transfert de fond, d'une section vers l'autre, inférieur aux précédents prélèvements. On aura simplement un montant incompressible qui limite en partie les marges de manoeuvre des élus ²⁹.

On a donc trouvé un accommodement entre le principe comptable de prudence (qui nécessite la prise en compte des amortissements) et le principe budgétaire de l'équilibre des sections (qui est essentiel pour le fonctionnement démocratique des assemblées locales).

Comme le remarquent certains des hauts-fonctionnaires responsables de la mise en place de la réforme ³⁰, les concepteurs de la réforme se sont attachés à ce que les innovations comptables de la M14 aient un impact budgétaire limité et ont restreint l'application de certains principes comptables. Même si les puristes de la comptabilité générale qui méconnaissent la spécificité des modes de financement des communes peuvent le regretter, toute autre démarche eut été vouée à l'échec.

La plupart des innovations comptables apportées par la M14 jouent le rôle de signal d'alarme ou de garde-fous, et sont là plus pour attirer l'attention des élus et éviter les dérives financières que pour offrir des possibilités techniques nouvelles et des voies d'action vraiment révolutionnaires. Dans cette logique elles s'inscrivent (comme dans le cas de la loi ATR) dans une perspective, sinon de réduction de l'asymétrie informationnelle, en tout cas de réduction des coûts d'agence.

(29) un amendement adopté au Sénat prévoit de plus la possibilité d'affecter certaines recettes d'investissement aux dotations aux amortissements ce qui limite les risques d'augmentation mécanique de la fiscalité.

(30) MARIEL et MORAUD : "La modernisation de la comptabilité communale", *Revue Française de Finances Publiques*, N°47, 1994.

Joseph CARLES a probablement raison quand il indique ³¹ qu'en posant la règle de l'équilibre budgétaire, le législateur avait implicitement précisé que la collectivité devait dégager une épargne brute lui permettant d'honorer les échéances d'emprunt en capital, les vrais paramètres d'équilibre dans les collectivités se situant au point d'équilibre de la capacité de remboursement et du niveau d'investissement. Il rappelle que le seul paramètre d'équilibre budgétaire est constitué par l'enveloppe d'investissement et qu'introduire l'amortissement dans les collectivités ne paraît pas apporter quelque plus-value que ce soit à l'amélioration de la qualité de la gestion de ces dernières. Mais ce n'est pas là le problème. L'objet de la réforme n'est pas d'apporter une plus-value managériale mais d'éviter des dérapages financiers et préserver les intérêts des administrés.

Autre exemple de cette volonté de transparence, la règle de constitution de provisions en cas d'emprunt à remboursement différé a été mise place car la banalisation du financement bancaire a rendu totalement obsolète la notion d'annuité sur laquelle est assise la définition de l'équilibre budgétaire. En effet, l'utilisation d'un remboursement différé ou reporté peut conduire à des dépenses importantes à l'échéance convenue et masquer ainsi des situations financières très dégradées³².

Les provisions dans ce cas visent à limiter la généralisation de telles pratiques ou du moins à les rendre plus visibles au moment des débats budgétaires. Et sur ce point on ne peut suivre CARLES quand il écrit : *"La provision est totalement contradictoire à la notion de service fait. Provisionner, cela signifie anticiper la fiscalité auprès de contribuables pour financer une dépense qui n'a pas de réalité."*

On n'anticipe pas la fiscalité pour des dépenses sans réalité mais au contraire, on prend en compte la réalité des choix présents de la mairie en évitant qu'ils soient transférés artificiellement à des générations ultérieures (et assumés par d'autres élus...).

Conclusion

L'analyse de la réforme de la comptabilité publique des communes permet de considérer que le modèle de contingence du professeur LUDER constitue un cadre d'analyse satisfaisant.

Il apparaît vain de chercher à promouvoir une homogénéisation trop poussée des différentes comptabilités publiques ou privées. En effet, il faut prendre en compte les besoins et attitudes des producteurs et utilisateurs de l'information comptable qui ne sont sûrement pas les mêmes pour la gestion publique que pour la gestion des entreprises

(31) CARLES : "La M14, révolution ou adaptation ? ", *Revue Française de Comptabilité*, N°260, octobre 1994.

(32) comme dans le cas de la ville de Tours dont la situation a été stigmatisée par la chambre régionale des comptes.

privées. Il faut également comprendre que la comptabilité publique relève de deux cadres conceptuels, les principes comptables d'une part et le droit budgétaire d'autre part, qui ne se recoupent pas toujours.

On doit souligner que cette réforme ne cherche pas fondamentalement à innover en apportant des outils qui moderniseront radicalement la gestion des communes mais plutôt à assurer une meilleure lisibilité des comportements gestionnaires et une plus grande prévention des dérapages financiers.

En ceci elle nous semble faire un choix raisonnable qui rejoint les préoccupations d'un certain nombre de spécialistes qui comme Martin LANDAU estiment qu'il vaut mieux privilégier la prévention des défaillances que de rechercher une performance extrême en matière de management public³³.

Enfin, au-delà de discussions sur le bien-fondé et les limites des aménagements apportés par la loi ATR et la M14, il est intéressant de souligner encore que la "normalisation" comptable des Collectivités Locales les assimile plus ou moins implicitement à des entités. Comme telles, elles se rapprochent des sociétés privées³⁴ et ouvrent peut-être un champ de recherche presque nouveau pour l'application des théories usuelles en recherche comptable.

Avec un minimum de recul, il sera intéressant de procéder à l'étude empirique de l'interprétation et l'application du contenu des réformes faites par les communes, donnant ainsi un domaine original de réflexion à la théorie positive comptable classique.

(33) LANDAU et CHISHOLM : "Le management de l'administration publique doit-il être orienté vers la réussite ou chercher à éviter les échecs ? un réexamen.", *Politiques et Management Public*, (mars 1993).

(34) Similitude plus ou moins admise par le seul fait des discussions sur leur consolidation possible ou souhaitable à terme, ..., indépendamment du réalisme de ce modèle de représentation des Communes.

BIBLIOGRAPHIE

(indicative et complémentaire)

ADANS B., MORAUD J.C.: "Les enjeux de la consolidation des comptes locaux ", Revue Française de Finances Publiques, n°47, 1994.

ALCHIAN A.A., DEMSETZ H., "Production, Information Costs and Economic Organisation", American Economic Review, vol. 62, n°5, (1972), pp. 777-795.

AZIERES O., SIMMONDS A., "L'odyssée comptable européenne : 1993 ou 2001 ?", Touch Ross, (1989).

BERGEVARN, MELLEMLIK et OLSON : "Learning within and around municipal accounting in Norway and Sweden", EIASM Workshop de Bruxelles, 1989.

BETRIOU J.-L. et VIGNOLLES M. : "Politique d'image des groupes : choix des options de consolidation ", Crédit National, 1988.

BLANC J. : "Bilan et perspectives financières des collectivités locales ", Revue Banque, n°553, novembre 1994.

BOISSELIER P.: "Genèse des cadres conceptuels comptables : quels fondements théoriques ? ", congrès de l'AFC, 1991.

BURLAUD A.: "Comptabilité publique, comptabilité privée (comparaison des principes, des logiques et des objectifs) ", In Identités de la Gestion (mélanges en l'honneur du professeur Lassègue), Vuibert gestion, 1991.

BUSCHORD E., SCHEDLER K. (ouvrage collectif sous la direction de) : "Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting", Paul Haupt Publishers, 1994.

CARLES J.: "La M14, révolution ou adaptation ? ", Revue Française de Comptabilité, n°260, octobre 1994.

CHARREAU G., "La théorie positive de l'agence", In De nouvelles théories pour gérer l'entreprise, Economica, (1987).

CHARREAU G., "Théorie financière et stratégie financière", Revue Française de Gestion, (Janvier-février 1993), pp 46-63.

CHEVALIER A., VIGNERON P., "La gestion financière des groupes", Bordas, Paris, (1984).

COASE R.H., "The Nature of the Firm", Economica, New Series, IV, 386-405, (1937).

Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables : "La réforme de la comptabilité communale ", actes de la table ronde du 16 novembre 1991, publication de l'ordre, 1991.

Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables : "Livre blanc de l'Ordre sur la réforme de la comptabilité communale", publication de l'ordre, 1991.

Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables : "Livre blanc de l'Ordre sur la consolidation des comptes communaux", publication de l'ordre, 1992.

COURET A., "La théorie des droits de propriété", In De nouvelles théories pour gérer l'entreprise, Economica, (1987).

DEMEESTERE R.: "La comptabilité communale : évolutions et perspectives ", Revue Française de Finances Publiques, n°47, 1994.

Direction Générale des Collectivités Locales : "Rapport du gouvernement au parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux ", publication du ministère de l'intérieur, 1989.

DUPUIS J.: "Consolidation des comptes des collectivités locales et contrôle de gestion ", Revue Française de Finances Publiques, n°34, 1991.

DUPUY Y., "Essai de définition du groupe" Thèse pour le Doctorat d'Etat en Sciences de gestion, Université de Montpellier I, (Mai 1977).

EGLER J.Y., GAZIL P., "Consolidation", Vuibert, (1984).

EVRAERT S., DEGOS J.G., "French Accounting Today", Papier de Recherche n°91-10, CREGE, Bordeaux, (1991).

FAMA E., "Agency Problems and the Theory of the Firm", Journal of Political Economy, vol.28, n°2, (1980), pp. 288-307.

FOREL J.L.: "Les rapports juridico-financiers entre banques et collectivités locales ", Revue Banque, n°553, novembre 1994.

FOURNY L. : "Réforme comptable, management et système d'information des collectivités locales ", Revue Française des Finances Publiques, n°47, 1994.

GUERBER J. : "Appréciation du risque par le CLF ", Revue Banque, n°553, novembre 1994.

HOGHEIM, MELLEMMVIK, MONSEN et OLSEN : "Municipal accounting in Norway : the diffusion of annual reports ", document de travail, 1991.

INNES J., MITCHELL F.: "The process of change in management accounting : some field study evidence", Management Accounting Research, (1990).

Institut Canadien des Comptables Agréés : "La vérification des organismes du secteur public ", prise de position n°1, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, 1985.

Institut Canadien des Comptables Agréés : "Normes de vérification de l'optimisation des ressources ", prise de position n°5, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, 1988.

Institut Canadien des Comptables Agréés : "Etats financiers des administrations locales : objectifs et principes généraux ", prise de position n°6, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, 1990.

JACQUILLAT B., LEVASSEUR M., "Signaux, mandats et gestion financière : une synthèse de la littérature", Finance, vol.5, n°1, (Avril 1984), pp. 5-83.

JENSEN M., MECKLING W.H., "Theory of The Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", Journal of Financial Economics, vol.3, (Octobre 1976), pp. 305-360.

JONES R.: "Accounting in local government ", Framework series in Accountancy, Chartered Institute of Management Accountants, 1983.

KALAY A., "Stockholder-Boundholder Conflict and Dividend Constraints", Journal of Financial Economics, vol. 10, n°2, (1982), pp. 211-233.

KIMPE J.: "Réforme de la comptabilité communale : le nouveau statut des collectivités territoriales ", Revue Française de Finances Publiques, n°47, 1991.

KLOPFER M.: "Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales ", Revue Française de Finances Publiques, n°47, 1991.

KLOPFER M. : "La consolidation des comptes des collectivités locales ", Revue Banque, n°531, octobre 1992.

LANDE E. "Comptabilité d'engagement contre comptabilité de caisse : les comptabilités publiques ont-elles fixé leur choix ? ", Revue Française de Comptabilité n°259, septembre 1994.

LANDE E. : "Consolidation ou combinaison des comptes ? l'exemple des Etats-Unis ", Revue Française de Comptabilité, n°262, décembre 1994.

LANDAU et CHISHOLM : "Le management de l'administration publique doit-il être orienté vers la réussite ou chercher à éviter les échecs ? un réexamen.", *Politiques et Management Public*, (mars 1993).

LAPSLEY I., LLEWELLYN S. : "Accounting and regulation in local government : the case of direct labour organizations ", conférence CIGAR de Birmingham, 1991.

LAPSLEY I. : "La comptabilité publique locale en Grande-Bretagne ", Revue Française de Finances Publiques, n°47, 1994.

LAURENT P. : "1993, la réforme comptable et budgétaire ", La Gazette des Communes, 1er février 1993.

LAURENT P. : "Le contrôle des comptes publics : un regard critique ", Revue Française de Finances Publiques, n°43, 1994.

LAURENT P., PUYO G. : "La mise en oeuvre de la M14 ", Revue Française de Finances Publiques, n°47, 1994.

LAURENT P. : "Prendre conscience des risques : un début de maîtrise ", Revue Banque, n°553, novembre 1994.

LEQUIN Y. : "Utilité et utilisations de l'information comptable ", congrès de l'AFC, 1992.

LEVASSEUR M., "Comptabilité et information des actionnaires", *Finance*, vol. 3, n°4, (1982), pp. 391-403.

LE THANH T., "Réactions des investisseurs aux publications des résultats sociaux et consolidés", *Papier de recherche n° 9203, CREFIGE, Paris IX Dauphine*, (1992).

LIVNAT J., SONDHI A.C., "Finance Subsidiaries : Their Formation and Consolidation", *Journal of Business Finance and Accounting*, vol. 13, (printemps 1986), pp. 137 - 147.

LUDER Klaus : "La comptabilité publique locale en Allemagne ", Revue Française de Finances Publiques, n°47, 1994.

MARIEL P.-L. et MORAUD J.C. : "La modernisation de la comptabilité communale ", Revue Française de Finances Publiques, n°47, 1994.

MEYSSONNIER F. "Le contrôle de gestion communal : bilan et perspectives ", Thèse, Université Nancy II, 1993.

MEYSSONNIER F.: "Théorie des organisations et contrôle de gestion : le cas des collectivités locales ", actes du congrès de l'AFC de 1990 (St Maur).

- MONTAGNIER G.: "Principes de comptabilité publique", Dalloz, 1981.
- MYERS S., "Determinants of Corporate Borrowing", *Journal of Financial Economics*, vol.5, (1977), pp. 147-175.
- PENDLEBURY, KHARBHARI et JONES : "Accounting for executive agencies in the UK Government", conférence CIGAR de Birmingham, 1991.
- PESQUEUX Y.: "La comptabilité et les problèmes méthodologiques de sa prétention à être une science", *Economies et Sociétés*, n°16, série Sciences de gestion, Presses Universitaires de Grenoble, 1990.
- PEYRELEVADE J., " Contrôler sans argent, emprunter sans surface." *Banque*, n° 453, (septembre 1985), p. 773-778.
- POLIGNAC J.F.(de) : "La notation des collectivités locales", *Revue Banque*, n°553, novembre 1994.
- POURTIER F., Contribution à la connaissance de la qualité de l'information comptable et financière consolidée, Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université de Bordeaux I, IAE de Bordeaux, (1994).
- RAFFOURNIER B. : "La théorie positive de la comptabilité : une revue de la littérature", *Economies et Sociétés*, n°16, série Sciences de gestion, Presses Universitaires de Grenoble, 1990.
- RICHARD J. : "De l'histoire du plan comptable français et de sa réforme éventuelle", congrès des IAE de Nancy, Annales du management, 1992.
- RICHARD J., SIMONS P., BAILLY J.M., "Comptabilité et analyse financière des groupes", *Economica* (1987).
- ROSEFF M.S., "Growth, Bets and Agency Costs as Determinants of Dividend Payout Ratios", *Journal of Financial Research*, vol. 5, (Automne 1982), pp. 249-259.
- SAADA T., "Politique comptable et marché de l'information", Thèse, Université de Paris Val de Marne, (1993)
- SANDIN A.: "Arguments for reform and main events in 450 years of Swedish state accounting", congrès de l'EAA de Budapest, 1990.
- SCHEID J.C.: "Comptabilité et audit des collectivités publiques locales aux Etats-Unis", *Identités de la Gestion* (mélanges en l'honneur du professeur Lassègue), Vuibert gestion, 1991.
- SCHEID J.C. : "Le reporting communal : pratiques anglo-américaines et loi ATR", *Revue Française de Finances Publiques*, n°47, 1994.
- SCHOEFFLER F.: "Les garanties d'emprunt données par les collectivités locales", *Revue Banque*, n°553, novembre 1994.
- SMITH C.W., WARNER J.B., "On Financial Contracting : An Analysis of Bond Covenants", *Journal of Financial Economics*, vol.7, (1979), pp. 117-161.
- STULZ R., JOHNSON H., "An Analysis of Secured Debt", *Journal of Financial Economics*, vol. 14, n°4, (1985), pp. 501-521.
- THALMANN P.: "L'amortissement dans les comptes publics", *Revue Politiques et Management Public*, mars 1994.
- THENOUZ M.J. : "La consolidation financière du groupe communal, outil de pilotage et de prévention des risques", *Revue Française de Comptabilité*, n°249, octobre 1993.

TREMBLAY D, CORMIER D: "Théories et modèles comptables : voies de recherche", Presses de l'Université du Québec, 1989.

VELA BARGUES M. : "La comptabilité publique locale en Espagne ", Revue Française de Finances Publiques, n°47, 1994.

WATTS R., ZIMMERMAN J., "Toward a Positive Theory of the Determination of Accounting Standards", The Accounting Review, (janvier 1978), pp. 112-134.

WATTS R.L., ZIMMERMAN J.L. "Positive Accounting Theory", Prentice Hall, (1986).

WHITTRED G., "The Derived Demand for Consolidated Financial Reporting", Journal of Accounting and Economics, n°9, (1987), pp259-285.